

University of Groningen

Democratie of bureaucratie? Een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten

Goor, Hendrik van

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1988

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Goor, H. V. (1988). *Democratie of bureaucratie? Een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Samenvatting

Wisseling, naar al dan niet

Niet-communalistisch			
Wisseling in positie van:			
Burg	DGW	WOW	Geen
86 (7)	50 (4)	50 (4)	33 (6)
75 (8)	60 (5)	40 (5)	43 (7)
71 (7)	25 (4)	0 (2)	60 (5)
63 (8)	20 (5)	40 (5)	57 (7)

niet-wisselingsgemeenten
proces".

Perifere gemeenten	
W	nW
3	0
3	0
6	0

niet-wisselingsgemeenten
beleidsproces".

Perifere gemeenten	
W	nW
4	0
3	0
7	0

Onze maatschappij wordt gedomineerd door bureaucratische organisaties. Voor een continue, berekenbare en stabiele 'bedrijfsvoering' in maatschappij en openbaar bestuur zijn zij 'onontkoombaar' geworden. Dit betekent dat ook macht en invloed voor alles georganiseerde macht en invloed zijn geworden. Regelmatige en voortdurende machts- en invloedsuitoefening veronderstelt de aanwezigheid van een permanent bestuursapparaat.

Een van de vormen die de strijd om de macht in onze maatschappij aanneemt, is de strijd om de bezetting van de strategische topposities in bureaucratische organisaties. Maar zijn zij die deze topposities bekleden, inderdaad in staat deze organisaties te (be)sturen en te beheersen en daardoor invloed uit te oefenen op maatschappelijke veranderingsprocessen? Deze vraag kan voor allerlei organisaties worden gesteld, maar in een democratische samenleving is met name de vraag interessant of vanuit topposities in overheidsorganisaties een activerende en dynamiserende rol in processen van sociale verandering kan worden gespeeld. En, wat nog belangrijker is: vanuit welke topposities kan vooral invloed worden uitgeoefend op nieuwe ontwikkelingen? Dit brengt ons bij de kernvraag voor een democratisch staatsbestel: de verhouding tussen democratie en bureaucratie. Is democratische sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat (nog) mogelijk? Zijn politieke gezagsdragers in staat leiding te geven aan de overheidsbureaucratie of moeten zij het afleggen tegen de topambtenaren?

In de onderhavige studie worden verschillen in invloed tussen politieke gezagsdragers en topambtenaren op het lokale overheidsniveau bestudeerd. Onderzocht is de invloed die is verbonden aan een drietal gemeentelijke topposities, te weten die van burgemeester, wethouder Openbare Werken en directeur Gemeentewerken. Op basis van een analyse van de betekenis van deze drie posities als invloedsbron in de intern-gemeentelijke besluitvorming en in het proces van mobilisering van externe hulpbronnen heb ik de volgende centrale onderzoekshypothese geformuleerd:

de invloed verbonden aan de positie van burgemeester is groter dan die verbonden aan de positie van directeur Gemeentewerken, welke laatste weer groter is dan de invloed verbonden aan de positie van wethouder Openbare Werken.

De invloed die verbonden is aan de drie gemeentelijke topposities, is vastgesteld met behulp van een nieuwe meetmethode die in deze studie is ontwikkeld: de positiewisselingsmethode. Uitgangspunt van deze methode is dat de invloed verbonden aan (top)posities kan worden gemeten door middel van de veranderingen die in machtssystemen optreden na wisseling van de bekleders van deze topposities. Naarmate de veranderingen die na wisseling van de bekleder van een positie optreden, groter zijn, is de invloed verbonden aan de desbetreffende positie eveneens groter. Ik wijs er met nadruk op dat met de nieuwe meetmethode de invloed verbonden aan een positie (als invloedsbasis) kan worden vastgesteld, maar niet de invloed van individuele bekleders van deze positie.

Voor het vaststellen van veranderingen na positiewisseling is als onderzoeksontwerp gekozen voor een 'nonequivalent control group design'. Vier categorieën gemeenten zijn onderzocht, te weten drie 'experimentele' categorieën waarin in een periode van acht jaar één wisseling in één van de drie gemeentelijke topposities heeft plaatsgevonden en een vierde categorie (controlegroep) waarin in deze acht jaar geen wisseling in de drie topposities is opgetreden. Voor elk van de vier deelenalyses die zijn uitgevoerd (zie onder), is vervolgens een afzonderlijke meetopzet uitgewerkt. Per deelenalyse zijn voorspellingen geformuleerd over de aard van de veranderingen na positiewisseling.

Summary

Het onderzoek is uitgevoerd in 'middelgrote' Nederlandse gemeenten, dat wil zeggen gemeenten met een inwonertal tussen 6.000 en 50.000 (1 januari 1972). In totaal zijn 43 gemeenten onderzocht.

Bij de materiaalverzameling is van een aantal technieken in combinatie gebruik gemaakt: studie van schriftelijke bronnen (gemeente-archieven, statistische gegevens), halfgestructureerde interviews, gesprekken met informanten en (in beperkte mate) observatie.

Een viertal deelanalyses is uitgevoerd. Om te beginnen zijn drie aspecten bestudeerd van veranderingen in gemeentelijk beleid met betrekking tot de totstandkoming van collectieve voorzieningen in de beleidssectoren industrieterreinen, zwemaccommodaties en bejaardenhuisvesting (bejaardentehuizen en verpleeghuizen).

(1) *Nieuw beleid* na positiewisseling, dat wil zeggen het totstandbrengen van nieuwe of het uitbreiden van bestaande collectieve voorzieningen in de bovengenoemde drie beleidssectoren in een periode van zeven jaar na wisseling. Er is een aantal aanvangscondities onderscheiden met betrekking tot het voorzieningenniveau ten tijde van wisseling en de aard van het beleid in de periode voor wisseling. Elke aanvangsconditie is afzonderlijk geanalyseerd.

(2) *Beleids tempo* na positiewisseling bij de realisering van deze collectieve voorzieningen. Hierbij is onder andere aandacht besteed aan de tijdsduur van succesvolle beleidsprocessen en aan de tijd die verloopt tussen positiewisseling en het eerste beleidsinitiatief.

(3) Voor de *lopende zaken* ten tijde van positiewisseling op de drie onderzochte beleids-terreinen is nagegaan of er in het eerste jaar na wisseling veranderingen in het gemeentelijk inspanningenniveau en in omvang van de nagestreefde voorzieningen zijn opgetreden.

(4) Tenslotte is in een vierde analyse een geheel andere veranderingsdimensie bestudeerd, namelijk veranderingen in de *interne organisatie van het gemeentelijk ambtelijk apparaat*: externe organisatie-onderzoeken en reorganisaties, evenals in de eerste analyse gespecificeerd naar aanvangscondities. De aanvangscondities hebben in dit geval betrekking op externe organisatie-onderzoeken en reorganisaties in de periode voor wisseling. Voor de aanvangscondities zijn hier eveneens afzonderlijke analyses uitgevoerd.

De vier deelanalyses geven in grote lijnen dezelfde uitkomsten te zien. In alle deelanalyses treden duidelijke wisselingseffecten op. De stabiliteit van de uitkomsten, zelfs bij de kleine aantallen onderzoekseenheden in de verschillende analyses, wijzen er op dat de bestudeerde gemeentelijke topposities tamelijk invloedrijk zijn. Met behulp van de concordantiecoëfficiënt W van Kendall is de mate van overeenstemming in de rangordening in de grootte van de wisselingseffecten tussen de verschillende deelanalyses vastgesteld. Er blijkt een stabiele en statistisch significante volgorde in de grootte van de wisselingseffecten tussen de onderzochte posities op te treden. Volgens verwachting is de meeste invloed verbonden aan de positie van burgemeester. In tegenstelling tot mijn verwachtingen echter is aan de positie van directeur Gemeentewerken niet meer, maar ongeveer evenveel invloed verbonden als aan die van wethouder Openbare Werken. Dit is opmerkelijk daar in de (schaarse) onderzoeksliteratuur aan de positie van directeur Gemeentewerken vrij veel, aan die van wethouder vrij weinig invloed wordt toegekend.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat ten aanzien van directeur en dienst Gemeentewerken - veelal het grootste zelfstandige onderdeel van het gemeentelijk ambtelijk apparaat - niet van een 'vierde macht' kan worden gesproken. Juist in beleidsinitierende en -innoverende zin blijken de politiek-bestuurlijke posities tamelijk invloedrijk te zijn. Dit geldt niet alleen voor de positie van burgemeester, maar ook - zij het in mindere mate - voor die van wethouder Openbare Werken. Beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen via democratische weg is dus zeer wel mogelijk.

Present day social structures become 'inevitable' and their influence and power are increasing. Power and influence are concentrated in the apparatus.

One of the forms of the struggle for control is the struggle for control and recruitment of these bureaucracies. These positions really influence and can they as a result can be asked of a person to ask whether occupation has impact on process and better opportunities of a democratic process of social processes of social direct the process of bureaucrats? In the local government

The principal actors with three top level Alderman of Public

Central to this are the occupants. Thus different policy making process analysis of the role of internal and external hypothesis was for

the influence connected with that connects

Following and observation and method was developed to level positions: the individual occupying changes in the induced throughout position. Note that of influence) is the

To measure the viz. a non-equivalent three 'experimental